



Andalucía **Acoge**

C/Cabeza del Rey Don Pedro,
41004 - Sevilla (España)
Teléfono: (+34) 95 490 0773
Fax: (+34) 95 490 1426
acoge@acoge.org
www.acoge.org

Equipo Jurídico

RESUMEN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (PLENO) Nº 17/2013

Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 1024-2004, interpuesto por el Parlamento Vasco contra diversos preceptos de la LO 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Marzo 2013

La sentencia comienza recordando la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del contenido del derecho fundamental a la protección de datos personales del artículo 18.4 CE, doctrina sistematizada en la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

Para el TC, es evidente que "los extranjeros gozan en España del derecho fundamental derivado del art. 18.4 CE en las mismas condiciones que los españoles". Pero que dicho derecho fundamental puede verse limitado (con restricciones limitadas, controladas y ciertas) en tanto que existe un bien de relevancia constitucional, cual es el del necesario respeto y cumplimiento de la legislación de Extranjería sobre entrada, estancia y residencia en España.

PRIMERO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 66 LOEX:

Dicho artículo contiene la obligación de determinados transportistas de comunicar datos de carácter personal de sus pasajeros a las autoridades españolas, respecto de rutas procedentes de fuera del espacio Schengen predeterminadas por las autoridades españolas.

El TC señala que la obligación de proporcionar información que tienen los transportistas, da cumplimiento a los compromisos que tiene asumidos España en el ámbito de la Unión Europea. Además, la pertenencia de España a la UE exige el control adecuado de las fronteras y de los flujos migratorios.

La limitación del dº fundamental a la protección de datos se produce, no por una decisión administrativa ("lo determinen las autoridades españolas"), sino por el propio legislador orgánico. De suerte que a las autoridades solo les queda concretar un aspecto "instrumental y accesorio", el de las rutas y el momento en que hay que enviar los datos; y además, siguiendo los criterios del legislador "tanto en relación con la finalidad perseguida, combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, como en lo que se refiere a las rutas en las que puede aplicarse, solamente aquellas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que la intensidad de los flujos migratorios lo haga necesario, es decir, ante la evidencia de la existencia de un elevado número de personas que, procedentes de determinados lugares, pretendan entrar en territorio español".

La finalidad relevante y legítima que se persigue es la del aseguramiento de que la entrada y estancia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la Ley.

SEGUNDO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISP. ADIC. 5ª LOEX:

El apartado primero de dicha Disposición "contiene un mandato de colaboración dirigido a la totalidad de las Administraciones Públicas para que las mismas, en su ámbito competencial propio y con pleno respeto a la legalidad, colaboren en la cesión de datos relativos a las personas que tengan la condición de interesados en los procedimientos en materia de extranjería".

El TC considera que este apartado supone una concreción, para el ámbito de la extranjería, del principio general de colaboración interadministrativa recogido con carácter general en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Y, dado que se explicita que la cesión de datos se hará "con pleno respeto a la legalidad vigente", ello quiere decir que cualquier cesión de datos deberá realizarse cumpliendo las garantías de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD). Por lo que no se vulnera el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Respecto del apartado 2, "el mismo autoriza a los órganos de la Administración estatal, competentes en el ámbito de los procedimientos administrativos que se tramiten en el ámbito que regula la LOEx y solamente en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, para acceder a los ficheros en los que obren datos necesarios para su actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, lo cual ha de realizarse de acuerdo con la legislación sobre protección de datos sin que sea preciso el consentimiento del interesado".

El TC concreta cómo debe interpretarse este apartado para que no resulte inconstitucional: NO puede tratarse de una capacidad de acceder a los datos siempre que se quiera y de un acceso "masivo o indiscriminado" a dichos datos. Al contrario, deben ser accesos necesarios en el marco de la tramitación de expedientes administrativos concretos, y cuando ese dato resulte necesario o pertinente.

Y esa cesión de datos se hará además de acuerdo con lo que disponga la LOPD: información al interesado respecto de la cesión de datos; y que la cesión se produce para el cumplimiento de finalidades legítimas del órgano cedente y del cesionario.

Finalmente, la cesión de datos busca garantizar un bien de relevancia constitucional: "dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, en este caso la de extranjería".

Lo anterior permitirá entonces "analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal".

TERCERO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL ARTÍCULO 16.3 DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL (REFERIDAS A LA CESIÓN Y ACCESO A LOS DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL):

La reforma introducida en la LBRL permite respecto del Padrón "la cesión incontestada de los datos relativos a la residencia o el domicilio a otras Administraciones Públicas que así lo soliciten solamente en aquellos casos en los que, para el ejercicio de sus competencias, sean aquellos datos relevantes".

El Tribunal Constitucional afirma que el Padrón es un fichero de datos personales al que le es aplicable la normativa prevista en la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD); y cuya norma reguladora es la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). Por su parte, la LBRL puede prever la cesión de datos del padrón entre Administraciones, como sucede en otros sectores específicos (hacienda, seguridad social, etc.).

Para el TC, "es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal", por lo que "los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos" y "deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes". Y concluye que la redacción dada cumple con las exigencias requeridas, "de manera que cualquier cesión de los datos del Padrón debe fundamentarse en la necesidad por parte de la administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados".

CUARTO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISP. ADIC. SÉPTIMA DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.

Las tachas de inconstitucionalidad se centraban en la posibilidad del acceso de la Dirección General de la Policía a los datos de inscripción padronal de los extranjeros.

El TC concreta cómo entender esta Disposición para que lo establecido en ella sea constitucional.

El Tribunal parte de la consideración del Padrón no solo como registro municipal, sino como "registro al alcance de la totalidad de las Administraciones Públicas, cuyos datos tienen a su disposición en las cuestiones de su competencia y respecto al cual se prevén los oportunos mecanismos de retroalimentación para su adecuado mantenimiento por el Ayuntamiento".

En este marco, el TC resalta que el acceso de la Dirección General de la Policía al padrón "respeta la exigencia de que la omisión del consentimiento del afectado para la cesión de sus datos de carácter personal se establezca en una norma con rango de Ley"; que se establece en el precepto la finalidad (legítima) perseguida, que no es otra que "la gestión del sistema de control de entrada y permanencia de extranjeros en España a fin de evitar el fenómeno de la inmigración irregular"; y que del juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el interés constitucionalmente protegido y perseguido, la medida resulta ser idónea y necesaria.

Pero, finalmente, el Tribunal Constitucional recuerda "las exigencias de proporcionalidad" que deben regir en toda limitación de un derecho fundamental como es el relativo la protección de datos de carácter personal. La cesión de datos a la Dirección General de la Policía ha de venir rodeada de garantías específicas, garantías que son susceptibles de control. Entre ellas, la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del Padrón, como los concretos accesos de que se trate, evitando "que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos". "Resulta de ello que el acceso solamente será posible [...] cuando el concreto dato en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso".

Por otro lado, el TC establece que la exigencia de la inscripción en el padrón como condición para el acceso a determinadas prestaciones es una manifestación del poder del Legislador para establecer diferencias de trato con los españoles en el ejercicio de determinados derechos (por ejemplo, el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias). En consecuencia, el TC resuelve que no hay discriminación.

QUINTO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISP. ADIC. TERCERA LOEX:

Con esta disposición se introduce, en los procedimientos administrativos en materia de Extranjería (en concreto, en las solicitudes de autorizaciones de residencia y de trabajo), dos especialidades en relación con el procedimiento administrativo común: por un lado, el establecimiento de la obligación de comparecencia personal para la presentación de las solicitudes de autorización de residencia y trabajo; por otro, que la presentación habrá de realizarse en los registros de los órganos competentes para su tramitación.

El TC considera que la norma es constitucional. En primer lugar, porque recuerda que ya ha admitido la existencia en nuestro Ordenamiento de previsiones procedimentales específicas

ratione materiae, es decir, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate. Y que la propia Ley 30/92 contiene supuestos excepcionados de las previsiones generales y establece en su Disp. Adic. 19ª la especialidad de la rama de Extranjería.

En segundo lugar, porque considera que es una medida proporcionada y necesaria. Según el TC se trata de una obligación estrictamente personal, comparable a la obligación de los españoles con el DNI.

Finalmente, porque no se acreditan ni justifican suficientemente ni la supuesta arbitrariedad ni la vulneración de los principios de coordinación, colaboración y cooperación.

SEXTO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISP. ADIC. CUARTA LOEX:

Esta Disposición se refiere a la posibilidad de inadmitir a trámite las solicitudes en determinados supuestos.

El TC, respecto de la prohibición de arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (art. 9.3 CE), recuerda que debe actuar con sumo cuidado, limitándose a "examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación o, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza en ejercicio de su libertad de opción en este ámbito". En este caso, el TC se inclina por considerar que sí existe suficiente explicación racional por parte del legislador orgánico, ya que la norma intenta simplificar y agilizar la tramitación administrativa y dificultar el uso fraudulento de los procedimientos en materia de Extranjería.

Respecto de la posible limitación del control jurisdiccional de estos actos administrativos, el TC incide en que la inadmisión "no excluye [...] la necesidad de que la adopción de tal medida haya de encontrarse dentro de los anteriores supuestos legales y sea convenientemente razonada en términos de derecho en función de las circunstancias del caso, así como tampoco su control por las vías administrativas y jurisdiccionales que resulten procedentes".

Además, el Tribunal afirma que del artículo 106 CE no se sigue un derecho del solicitante "a la completa tramitación de un procedimiento administrativo en materia de extranjería que concluya, en todo caso, con una resolución sobre el fondo del asunto", sino que basta con que los interesados tengan derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de lo que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones nacidas de la Ley, "Extremo que se asegura mediante la obligación de motivación y el carácter impugnable de la decisión administrativa, evitando así que existan comportamientos de la Administración Pública inmunes al control judicial, pues aún cuando la decisión administrativa consista en la inadmisión se trata de una decisión adoptada en el ejercicio de potestades públicas y, por tanto, sujetas al control de los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo".

Respecto del principio de presunción de inocencia, el mismo no se ve afectado según el TC porque "la inadmisión a trámite de la solicitud nada prejuzga respecto a la eventual resolución que se adopte en el procedimiento administrativo sancionador".

SÉPTIMO.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN DE LAS DEVOLUCIONES DE PERSONAS EXTRANJERAS Y LA PROHIBICIÓN DE ENTRADA QUE LLEVAN APA-REJADAS:

El Tribunal Constitucional se centra en el análisis del vigente (tras la reforma por LO 2/2009) artículo 58.7 LOEx, en cuanto que el mismo dispone que la devolución de aquellas personas que hubieran pretendido entrar ilegalmente en España llevará

aparejada la imposición de una prohibición de entrada en territorio español por un período máximo de tres años.

El TC determina claramente que la Devolución no es una sanción y la configura como una **medida gubernativa que acuerda el Estado español en el marco de su política de Extranjería, que pretende evitar la contravención del Ordenamiento jurídico de Extranjería, reaccionando inmediatamente a través de un cauce flexible y rápido.**

Respecto de la Prohibición de Entrada, el TC la considera independiente de la devolución, "no forma parte, en sí misma, de la decisión administrativa que se expresa en la orden de devolución". Y esta prohibición que se impone como consecuencia de la ejecución de esas devoluciones sí constituye una auténtica sanción. Por ello, se vulnera el artículo 24 CE, dado que la prohibición de entrada no respeta las garantías específicas que son exigibles a una actuación administrativa de naturaleza sancionadora: deber de motivación, vigencia del principio de contradicción, audiencia al interesado (que queda así colocado en una situación de total indefensión), al igual que el resto de las garantías constitucionales que conforme al art. 24.2 CE ordenan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

OCTAVO.- POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE VARIAS MEDIDAS DE SEGURIDAD APLICABLES EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE):

Como nota preliminar, decir que el Tribunal Constitucional resalta el papel esencial que tienen los Jueces en el control de las condiciones del internamiento. Ya que el ingreso (internamiento) en CIE es consecuencia de una medida (resolución) judicial, el TC resalta expresamente que del "Origen judicial de la medida [...] se desprende el deber de vigilancia sobre las condiciones en las que se lleva a cabo el internamiento, tal como resulta de lo dispuesto en los arts. 60.3 y 62.6 LOEx. Facultades judiciales concernientes al control de la permanencia de los extranjeros en los centros de internamiento que también se expresan en la vigente Orden de 22 de febrero de 1999, del Ministerio de la Presidencia, por la que se dictan normas sobre el funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (arts. 2 y 5), Orden que, en buena medida, anticipa los contenidos incluidos por el legislador orgánico en los arts. 62 bis a 62 sexies LOEx."

El TC considera que las medidas de seguridad que introduce la LO 14/2003 persiguen la protección de un bien jurídico legítimo, la preservación del orden y la seguridad en el centro de internamiento: "[...] el extranjero [...] se encuentra sometido a un poder público que tiene encomendada una función preventiva y cautelar orientada a la retención y custodia de los extranjeros en tanto en cuanto se sustancia el expediente administrativo correspondiente, razón por la cual también ha de velar por la seguridad y organización adecuadas de los centros de internamiento [...]"

Por lo que se refiere a los registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados:

El TC recuerda que la Constitución no permite registros arbitrarios ni inmotivados.

El TC considera que el derecho fundamental a la intimidad personal puede verse afectado por el mero hecho de ingresar en un CIE, pero que para determinar en qué grado puede verse afectado, las medidas han de respetar los Principios de Necesidad y Proporcionalidad

y realizarse de manera que se respete la dignidad y los derechos de los extranjeros internados.

Respecto de los registros en general, tanto de personas, como de ropas y enseres, el TC delimita las siguientes condiciones que deben darse de forma conjunta para que la limitación al derecho fundamental a la intimidad sea constitucional:

- a) solo son posibles ante situaciones concretas que ponen en riesgo el mantenimiento de la seguridad del CIE, en atención a la concreta situación de éste o la conducta previa del extranjero internado.**
- b) que se haya constatado por la Administración que tal medida resulta ser precisa e imprescindible para velar por la seguridad del CIE.**
- c) necesidad de fundamentar (motivación) la adopción de la medida de registro por parte de la Administración: ello permitirá que el afectado la valore ("aprecie") y, en su caso, haga uso del derecho que le asiste de formular quejas y reclamaciones o de contar con la asistencia de su abogado); y lo mismo por el órgano judicial.**
- d) resultará necesaria la comunicación/información al afectado de la dimensión e intensidad del registro y de los objetos incautados a partir del mismo. Comunicación previa (regla general) o bien simultánea o posterior (atendiendo a las circunstancias del caso) de la dimensión y la intensidad del registro.**

Además, respecto de la medida de registro de personas, el TC añade en concreto las siguientes condiciones:

- a) la regla general es que deben consistir y limitarse a un simple examen, inspección o reconocimiento.**
- b) han de emplearse los medios que limiten en menor medida la intimidad.**

Por lo que se refiere a la eventual utilización de medios de contención física personal o de separación preventiva del agresor en habitación individual:

El TC considera que no se trata de sanciones, porque falta la "finalidad represiva, retributiva o de castigo". Por el contrario, la finalidad de estas medidas sería la de reaccionar frente a conductas susceptibles de poner en riesgo la integridad física de los extranjeros internados; o el efectivo cumplimiento de la medida cautelar de internamiento judicialmente impuesta; o el orden y la seguridad en el propio CIE.

Las medidas pretenden limitarse a la coacción imprescindible y su uso solamente será posible cuando no exista otro modo de conseguir las mismas finalidades. Y tienen un carácter temporalmente limitado, lo que supone respetar el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la conducta contraria al buen orden del CIE o a la integridad física de los en él internados y la medida adoptada. Todo ello, además, sometido al control judicial.

Finalmente, señalar que la sentencia contiene el Voto Particular del Magistrado Pérez Tremps, al que se adhieren otros tres Magistrados.